Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7133**
16. Wahlperiode 14. 11. 2007

Antrag

der Abgeordneten Jan Mücke, Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, Joachim Günther (Plauen), Jens Ackermann, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Burkhardt Müller-Sönksen, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Zukunft der Flugsicherung verfassungskonform gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, der
   – die Erbringung von Flugsicherungsdiensten innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes auch durch zertifizierte ausländische Flugsicherungsorganisationen verfassungsrechtlich erlaubt,
   – die Kapitalprivatisierung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH auch über 49,9 Prozent der Geschäftsanteile hinaus verfassungsrechtlich ermöglicht,
   – bestimmt, dass es sich bei Flugsicherungsdiensten nicht um hoheitlich wahrzunehmende Aufgaben handelt, sondern um privatwirtschaftliche Tätigkeiten zertifizierter Flugsicherungsorganisationen,
2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem
   – der durch die Single-European-Sky-Verordnungen gesetzte Rechtsrahmen in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Flugsicherungsorganisationen, die Anforderungen an deren Personal, die Ausbildung von Flugsicherungspersonal sowie die Art, Beschaffenheit und Überwachung der zu Flugsicherungszwecken genutzten Anlagen näher ausgestaltet wird; dabei kann die Bundesregierung ermächtigt werden, entsprechende Rechtsverordnungen zu erlassen,
   – die Art und Durchführung der Flugsicherung geregelt ist, insbesondere die nähere Ausgestaltung der privatrechtlichen Beziehungen zwischen der

tätigen Flugsicherungsorganisation und den Luftverkehrsteilnehmern einschließlich der Grundlagen der Vergütung,

– einfachgesetzliche Vorschriften, die einer Kapitalprivatisierung der DFS und einem Verkauf von bis zu 100 Prozent der Geschäftsanteile entgegenstehen, angepasst oder aufgehoben werden,

– die Frage der Haftung für die Flugsicherungstätigkeit der privaten Flugsicherungsorganisationen rechtssicher geregelt wird,

– die Trennung von regulativen und operativen Aufgaben in der Flugsicherung rechtssicher durch die Schaffung eines Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung vollzogen wird, wobei sicherzustellen ist, dass die Behörde finanziell und personell genügend ausgestattet wird.

Berlin, den 14. November 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH wurde 1993 gegründet. Sie löste die Bundesanstalt für Flugsicherung ab. Die DFS steht derzeit im Alleineigentum des Bundes. Das Unternehmen bewältigte den enormen Anstieg des Flugverkehrs seit seiner Gründung von durchschnittlich fünf Prozent jährlich beispielhaft. Trotz dieses Wachstums konnte die Pünktlichkeitsrate von 90 Prozent im Jahr 2000 auf über 97 Prozent in 2006 erhöht werden.

Die weiterhin erwarteten Verkehrssteigerungen machten eine deutliche Effizienzsteigerung bei der Nutzung des zur Verfügung stehenden Luftraums notwendig, die nur durch europaweite Regelungen zu erzielen ist. Mit Verabschiedung der SES-Verordnungen im Jahr 2004 wurde der rechtliche Rahmen zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) geschaffen. Im Mittelpunkt der Vorschriften steht eine Liberalisierung der Flugsicherungsdienste. Jede zertifizierte Flugsicherungsorganisation kann Flugsicherungsdienste europaweit anbieten, zusätzlich wird die Ausbildung des Personals gegenseitig anerkannt. Bei Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten können im oberen Luftraum funktionale Luftraumblöcke errichtet werden, die sich statt an den Staatsgrenzen an den Verkehrsströmen orientieren. Darüber hinaus werden Bedingungen festgelegt, mit denen die Interoperabilität zwischen den verschiedenen europäischen Managementsystemen gewährleistet wird. Überdies sehen die SES-Verordnungen eine Trennung von operativen und regulativen Aufgaben der Flugsicherung vor.

Im Jahr 2006 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung (Bundestagsdrucksache 16/240). Im Wesentlichen sah es Anpassungen des deutschen Rechts an die sich ändernden Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene (einschließlich der Gründung des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung BAF) sowie die Schaffung der Voraussetzungen für eine Kapitalprivatisierung der DFS bei Verkauf von 74,9 Prozent der Geschäftsanteile vor.

Bundespräsident Horst Köhler verweigerte wegen evidenter Verfassungswidrigkeit die Ausfertigung des Gesetzes. Er begründete dies damit, dass die Flugsicherung nach derzeitiger Verfassungslage eine hoheitlich wahrzunehmende, sonderpolizeiliche Aufgabe darstelle. Dies setze aber dauerhafte verwaltungsrechtliche und gesellschaftsrechtliche Einflussmöglichkeiten des Bundes vo-

raus. Das Gesetz werde dem nicht gerecht. Mit der verbleibenden 25,1-Prozent-Beteiligung könne der Bund zwar Satzungsänderungen verhindern, jedoch nicht mehr wie von Verfassungs wegen gefordert aktiv auf die operative Geschäftsführung Einfluss nehmen. Zudem könne sich die DFS spätestens nach 20 Jahren durch Verlagerung des Unternehmenssitzes ins Ausland den Ingerenzrechten des Bundes entziehen.

Die Nichtausfertigung des Gesetzes rechtfertigt keinen Aufschub. Es ist dringender denn je geboten, die nationalen Vorschriften dem europäischen Rechtsrahmen anzupassen. Momentan besteht auf diesem Gebiet erhebliche Rechtsunsicherheit. Gleichzeitig sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kapitalprivatisierung der DSF unter Veräußerung von bis zu 100 Prozent der Geschäftsanteile zu schaffen. Anderenfalls besteht die begründete Gefahr, dass das bisherige „Vorzeigeunternehmen" DFS nicht den Herausforderungen der zu erwartenden Umorganisation der europäischen Luftraumstruktur erfolgreich begegnen kann. Mit den SES-Verordnungen wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Bildung von funktionalen Luftraumblöcken geschaffen. Diese grenzüberschreitenden Räume leiten eine Abkehr vom bisherigen System ein, dass jeder Staat seine eigene Flugsicherung unterhält. Längerfristig führt dies dazu, dass anstelle der bisherigen Vielzahl von nationalen Flugsicherungen nur noch wenige Organisationen Flugsicherungsaufgaben übernehmen werden. Flugsicherungen werden stark kooperieren und sich letztlich zusammenschließen. Nicht so die DFS: Ein derartiges Engagement bleibt ihr derzeit aufgrund der Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung faktisch verwehrt (vgl. § 65 Abs. 3 der Bundeshaushaltsordnung). Durch die mehrheitliche Beteiligung von Privaten an der DFS kann man sie hingegen den Beschränkungen der Bundeshaushaltsordnung entziehen. Darüber hinaus wird so auch in finanzieller Hinsicht eine grenzüberschreitende Betätigung der DFS ermöglicht. Dies zeigt, dass die Kapitalprivatisierung unabdingbare Voraussetzung für die Konkurrenzfähigkeit der DFS im liberalisierten, wettbewerbsorientierten Markt der Flugsicherungsdienstleister ist.

Eine Änderung des Grundgesetzes ist auch bei Beibehaltung des derzeitigen Zustandes zwingend erforderlich. Bereits heute werden einzeln beliehene Angestellte von Regionalflughäfen (z. B. Sylt, Lübeck, Hof-Plauen, Zweibrücken) mit der Erbringung von Flugverkehrskontrolldiensten in Deutschland betraut. Die Lotsen sind durch Arbeitnehmerüberlassung für die österreichische Flugsicherung Austrocontrol tätig. Dieses Verfahren wird jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht, denn es ist nicht sichergestellt, dass der Bundeswille jederzeit durchgesetzt werden kann. Die Voraussetzungen, von einer bundeseigenen Verwaltung im Sinne des Artikels 87d des Grundgesetzes sprechen zu können, sind vorliegend nicht gegeben. Auch die Übernahme von Flugsicherungsaufgaben in grenznahen Lufträumen durch ausländische Organisationen (z. B. das schweizer Unternehmen Sky-guide in Südbaden, die niederländische Flugsicherung LVNL am Niederrhein, die dänische Flugsicherung in Schleswig) ist verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Das in diesem Rahmen diskutierte Konstrukt eines Servituts, eine Art hoheitsbeschränkendes Nutzungsrecht, ist in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz nicht zielführend. Ungeachtet dessen fehlt es hinsichtlich der von Sky-guide in Südbaden ausgeübten Flugverkehrskontrolle nach Ansicht verschiedener Rechtsgutachter sowie des Landgerichts Konstanz (Urteil vom 11. Mai 2006, Az. 4 O 234/05 H) bereits an den Voraussetzungen eines Servituts. Die Übernahme durch ausländische Organisationen in grenznahen Regionen ist jedoch sachgerecht, da die Zuständigkeitsgrenze nur selten dem verwinkelten Verlauf der Staatsgrenze folgen kann und sie vollauf den Intentionen der SES-Verordnungen entspricht. Umso wichtiger ist es, sie auf eine verfassungskonforme Grundlage zu stellen.

Die Flugsicherungsdienste sind dabei im Grundgesetz als privatwirtschaftliche Dienstleistungen zu definieren. Dieses lässt im Vergleich zu anderen diskutier-

ten Modellen die geringsten verfassungsrechtlichen Probleme bei der Rechtsumsetzung entstehen – ohne Einbußen bei der Sicherheit befürchten zu müssen. Solange Flugsicherungstätigkeiten als hoheitliche Aufgaben charakterisiert werden, müssen die vom Bundespräsidenten geforderten Ingerenz- und Kontrollrechte des Bundes stets gegeben sein. Dies scheint bei Flugsicherungsorganisationen mit Sitz im Ausland ausgeschlossen. Eine solche Bindung des Unternehmens an Deutschland würde die wirtschaftliche Entwicklung der DFS nachhaltig behindern und dem aufkeimenden Wettbewerbsgedanken zuwiderlaufen.

Zudem entspricht die Einordnung als privatwirtschaftliche Leistung auch der Charakterisierung der Flugsicherungsdienste durch das Gemeinschaftsrecht. Nach der in den SES-Verordnungen genutzten Terminologie stellen Flugsicherungstätigkeiten Dienstleistungen dar, Flugsicherungsorganisationen werden als Dienstleister bezeichnet. Eine Abkehr vom deutschen Verständnis, die Flugsicherung zwingend als hoheitliche Maßnahme anzusehen, bewahrt die Bundesrepublik Deutschland für lange Zeit vor Systemkonflikten mit dem europäischen Recht und dadurch notwendig werdenden tiefgreifenden Rechtsanpassungen. Durch das dadurch erreichte hohe Maß an Rechtssicherheit für alle Beteiligten erlangt der Standort Deutschland einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern.

Ein Blick auf das System Schiene zeigt, dass eine privatrechtliche Ausgestaltung der Verkehrssicherung möglich und zuverlässig ist. In Deutschland sind für die sichere und pünktliche Fahrt jedes Zuges Fahrdienstleiter verantwortlich. Diese sind seit der Bahnreform Mitarbeiter eines privaten Wirtschaftsunternehmens, der DB Netz AG, und verfügen nicht über Hoheitsgewalt. Gleichwohl dürfen Züge nur mit ihrer Zustimmung fahren. Private Akteure richten hierbei ihr Handeln nach privatautonomen Zielsetzungen aus, dies führt jedoch zu gemeinwohlverträglichen Ergebnissen. Die Aufgabe des Staates beschränkt sich auf die Schaffung eines regulativen Rahmens, z. B. durch Normierung eines Kontrahierungszwangs für die Luftverkehrsteilnehmer mit der zuständigen Flugsicherungsorganisation sowie einer privatrechtlich ausgestalteten Pflicht zur Befolgung von deren Weisungen. Diese Struktur steht einem hoheitlichen Handeln hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Sicherheitsniveaus in nichts nach, ermöglicht jedoch Kostensenkungen durch Effizienzsteigerungen.

An der Gründung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) ist festzuhalten. Zwar hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in Umsetzung des gemeinschaftsrechtlichen Regelungsauftrages bereits das hauseigene Referat LR 23 geschaffen, das die Aufgaben einer Aufsichtsbehörde wahrnehmen soll. Angesichts der Komplexität der Aufgaben scheint es aber zweckdienlich, eine eigenständige Behörde zu schaffen. Diese muss jedoch dem hohen Anspruch und der Verantwortung der ihr übertragenen Aufgaben entsprechend mit hinreichenden finanziellen Mitteln und genügend hochqualifiziertem Personal ausgestattet sein. Darüber hinaus bedarf die Gründung des BAF einer gesetzlichen Grundlage, die hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse des BAF – anders als verwaltungsinterne Vorschriften – Rechtssicherheit schafft. Überdies ermöglicht die Errichtung einer eigenständigen Behörde ein (zusätzliches) Weisungsrecht des Bundesministeriums der Verteidigung. Dieses ist unerlässlich, um eine schnelle und sichere Durchsetzung der Belange des militärischen Einsatzflugbetriebes gewährleisten zu können.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333